M 2
40

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

BIBLIOTHEQUE SCIENCES PO
1 382 914

Mℓ 40

La crise financière de 1848.

Dufrat de Mézailles

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

1902

Introduction

L'objet de notre étude est la crise financière de 1848. En nous le proposant, nous n'avons pas cru devoir tracer au jour le jour l'histoire financière de notre pays du 24 février au coup d'État du 2 Décembre. Notre tache a été plus modeste : nous avons envisagé la crise comme un phénomène déterminé par des causes et nécessitant l'emploi de remèdes.

Ce plan ainsi dévoilé nous semble comporter un préliminaire indispensable : l'exposé sommaire du fait dont nous avons entrepris l'étude. Avant de rechercher les causes, avant d'examiner les remèdes proposés et appliqués, n'est-il pas logique en effet de définir la crise elle-même qui nous intéresse ?

Au 24 Février 1848, l'État et le particulier se trouvaient dans la même situation : le manque d'argent. L'État avait entrepris de grands travaux dont la réalisation lui coûtait fort cher : de plus ses recettes rentraient mal. Le particulier éprouvé par une disette récente, avait vu sa réserve métallique s'enfuir à l'étranger. A priori, cependant, le danger n'était pas imminent : mais par malheur, les

journées de février vinrent jeter le trouble dans les esprits: la panique commença. L'Etat qui s'était lancé dans des dépenses considérables, pour régler le déficit de ses budgets avait du accroître sa dette flottante dans des proportions exagérées; le jour était venu pour le particulier de réclamer le montant de sa créance. On comprend facilement que l'Etat ayant à subvenir à ses propres dépenses, et à celles des particuliers ait eu un moment de sombres appréhensions pour sa vie même, ait pu entrevoir la banqueroute comme l'échéance fatale de tant de difficultés. En présence de ces dernières, sa politique semble avoir été celle-ci: essayer de ranimer le commerce et l'industrie par la création des Comptoirs Nationaux d'Escompte et des Magasins généraux, éloigner en un mot de sa caisse, ceux qui n'en étaient pas les créanciers immédiats. Vis à vis de ses Créanciers, il employa d'abord des mesures dilatoires, puis spoliatrices en leur donnant pour leur capital nominal des rentes côtées notablement au-dessous du pair. Enfin, il fut obligé de créer des ressources extraordinaires: l'impôt des 0,45 centimes décrété le 15 avril vint comme un expédient de la dernière heure. De plus, la Banque de France, qui avait failli partager le sort de l'Etat, grâce au cours forcé, put bientôt dominer la situation et

fournir à l'Etat le concours utile qu'il en espérait. Fort de cet appui, grâce aux rentrées des 0.45 centimes, l'Etat put désormais envisager l'avenir avec plus de confiance. Tel est en raccourci, le tableau de cette triste page de nos annales financières. La crise de 1848 a-t-elle eu à proprement parler des conséquences bien durables? Il semble que non. Les premières années de l'Empire furent prospères, et nos finances remises de la secousse de 1848, purent désormais suivre un cours assez régulier. La crise financière de 1848 a cependant laissé de mauvais souvenirs: c'est incontestable. Les décrets du 9 et 16 mars relatifs aux créanciers de la dette flottante, la consolidation de juillet, le mode d'établissement des 0.45 centimes sont toujours critiqués par les financiers. A côté de mesures bienfaisantes, il y a eu des lésions: et l'histoire qui les enregistre avec déplaisir, nous incline à penser qu'elles ne se seraient pas produites, si les ministres des finances des dernières années de la Monarchie de juillet, avaient été un peu plus vigilants et avaient mieux su pratiquer cette vertu inhérente à toute bonne gestion financière: l'économie

Le 25 mars 1902.

En 1831, le baron Louis, rencontrant Casimir-Périer dans les couloirs de la Chambre, lui disait : « Faites-moi de la bonne politique : je vous ferai de bonnes finances. ». Ce propos rend un compte très exact de ce qui s'est passé au 24 Février 1848 : le legs financier de la Monarchie de juillet devait grever les générations futures, mais son poids n'était cependant pas si lourd qu'il dût les écraser. On peut dire, nous semble-t-il, que les dernières années du règne de Louis-Philippe, n'auraient pas abouti à la crise financière de 1848, si au malaise financier qui régnait déjà, ne fut venu s'en greffer un autre beaucoup plus grave, conséquence fatale des changements de pouvoir. En somme les germes d'une crise existaient dans la période qui sépare 1840 de celle que nous étudions ; la révolution de 1848 leur donna l'occasion de se manifester et à ce titre, elle peut être regardée comme l'occasion de la crise, mettant en oeuvre les causes éloignées qui la préparent de longue date.

Cette manière d'envisager les motifs qui ont déterminé la crise financière de 1848 nous conduit donc naturellement à retracer le legs

financier de la monarchie de Juillet et à parler du nouveau pouvoir qui avait la lourde charge de le recueillir.

I. Legs financier de la Monarchie.

La qualification technique vient au secours des faits pour en exprimer le caractère : c'est un legs à titre onéreux. Quels sont donc ses éléments ?

A l'étudier depuis 1840, période qui ne nous semble pas trop éloignée des faits présentés, nous constatons quatre événements principaux dont la répercussion est immédiate sur l'état de nos finances.

Les budgets sont en déficit constant depuis 1840, une crise éclate en 1846 ; la dette flottante croît dans des proportions extraordinaires ; la dette publique elle-même sans atteindre le taux exagéré de la précédente, subit un mouvement d'inflation à une époque où elle eût dû diminuer.

Et d'abord, depuis 1840, les budgets se soldent en déficit. Ici les chiffres sont plus éloquents que les mots ; faisons-leur une large place.

xerc

84
84
84
84
84
84
84
84

xercices	Prévisions de dépenses.	Dépenses effectuées.	Augmentation (+) ou diminution (–) par rapport au budget primitif.
	Milliers de francs		
840	1 156 896	1 363 711	+ 206 814
841	1 198 454	1 425 239	+ 226 585
842	1 370 077	1 440 974	+ 70 896
843	1 363 905	1 445 265	+ 81 360
844	1 405 061	1 428 133	+ 23 072
845	1 432 032	1 489 432	+ 57 399
846	1 494 978	1 566 525	+ 71 547
847	1 536 704	1 629 678	+ 92 973

Ainsi ces 8 années correspondent à une augmentation constante des dépenses par rapport aux prévisions budgétaires; encore si ces dépenses trouvaient dans leurs budgets respectifs des recettes suffisantes pour les compenser, le mal serait atténué ou plus exactement le mal n'existerait pas; l'absorption intégrale des recettes priverait sans doute le Trésor des bienfaits d'une sage économie, mais enfin le déficit n'apparaîtrait pas. Or la période 1840 - 47 n'a à enregistrer que des déficits. Le tableau suivant en fait foi.

[Ex]ercices	Excédents	Déficits
	En francs.	
[1]840	"	129 228 003
[1]841	"	27 470 931
[1]842	"	109 980 263
[1]843	"	67 041 539
[1]844	"	43 372 426
[1]845	"	96 145 256
[1]846	"	167 235 036
[1]847	"	257 290 639

Sept années de déficits ininterrompus amenant des découverts du Trésor. Mais quelles étaient donc ces dépenses qui grevaient nos budgets d'un poids si lourd ? A cette époque, l'Europe était dévorée par deux fièvres : celles des Armements et des Grands travaux ; la France participait de cette double tendance et suivait l'exagération des autres pays. Accroître sans cesse sa marine et son armée, les chiffres témoignent de cette préoccupation par leur progression depuis 1830.

1830	Dépenses en milliers de francs (guerre et marine)	323 190
1845	" " "	417 160
1847	" " "	483 042

Les travaux publics étaient aussi l'objet constant de l'attention des pouvoirs publics. La loi du 3 mai 1841 était pour ainsi dire le témoignage le plus direct de la multiplicité de ces travaux. En outre la grande loi sur les chemins de fer du 18 juin 1842, créant neuf grandes lignes de Paris aux frontières, engageait l'État à des subventions. Le vent de l'économie ne soufflait donc pas au sein du gouvernement et des chambres; les incessants accroissements de revenus qui s'étaient produits depuis 1840 venaient pour équilibrer les budgets sans y réussir toutefois. Il y avait déficit.

Le déficit possédait sa théorie à une époque où chaque idée prenait cette forme. Au vieux principe de l'équilibre budgétaire, on opposait la théorie du Crédit. Mr de Lasteyrie la formulait ainsi concrètement. (Revue des Deux-Mondes 15 octobre 1847). « Depuis 1845 le produit des Contributions a toujours été croissant; l'augmentation des dépenses ordinaires n'empire donc pas la situation financière, si toutefois l'accroissement des dépenses se règle sur celui des recettes, et les travaux publics étant de leur nature productifs, concourant puissamment au développement du

revenu, il n'y a aucune imprudence à subvenir aux dépenses qu'ils entraînent par le moyen d'emprunts. Avec cette théorie, la situation des budgets devient d'une médiocre importance : l'état du crédit, le plus ou moins de facilité pour emprunter sont les seuls points à considérer ».

En réalité, ces découverts successifs des budgets enflaient d'autant la dette flottante et diminuaient les réserves du Trésor.

En 1846 un évènement fâcheux pour les populations vint nuire au Crédit privé. L'année 1846 marqua pour la France une ère de disette passagère : la récolte avait été mauvaise par suite d'inondations, de grêles : la faim se fit sentir : on fut obligé d'importer du blé étranger. Avec du temps les produits de l'industrie nationale auraient pu solder une importation déréglée de grains. Mais la faim n'attend pas ; aussi l'argent partit et la crise agricole se doubla d'une crise financière privée résultant du manque de métal. Ce fut une gêne pour les transactions : au 24 Février le souvenir de cette disette était encore dans toutes les mémoires et, le besoin aidant, ne fut pas étrangère à cette

impulsion collective qui poussa la masse des petites bourses aux guichets du Trésor, ce réservoir ~~d'un Gouvernement~~ dont " l'eau s'échappait comme d'une écluse ouverte ". G. Pagès (Histoire de la Seconde République, t II).

Parmi les causes financières des évènements de 1848, nous avons énuméré la dette flottante. Elle seule en effet a constitué le véritable péril mettant en danger la gestion financière du gouvernement de juillet. Si, en effet, d'autres causes ont précipité l'avènement de la république, l'exagération constante de la dette flottante pendant les dernières années de la monarchie ne laissait pas que d'en constituer le mal financier le plus grave.

Au début du règne de Louis-Philippe son chiffre était de 250 millions ; au 1er janvier 1848 ce chiffre dépassait 630 millions. Dans l'espace de 17 ans la dette flottante avait plus que doublé. Comment était-on donc parvenu à l'obtention d'un chiffre aussi considérable ? Deux éléments surtout avaient pris un accroissement inattendu : les bons du Trésor, les dépôts des Caisses d'Epargne.

Les premiers atteignent déjà près de 285 millions.

Or, comme on le sait, la caractéristique d'une dette flottante, c'est l'instabilité de son niveau par suite d'apports ou de retraits incessants. Une dette flottante est constamment exigible et cette exigibilité tient un Etat en péril si l'écart entre le chiffre des « exigibilités » et celui des « possibilités » devient trop appréciable. Car il suffit à ce moment de la plus légère perturbation politique pour jèter la peur dans les esprits. La confiance s'en va et bientôt les guichets se trouvent assaillis d'une multitude de réclamants qui ne connaissent d'autre monnaie que celle de ~~la~~ valeur intrinsèque

La Révolution de 1848 le démontrerait surabondamment : au 24 Février une dette flottante énorme pesait sur la France : la chûte de la Monarchie jointe à l'émeute civile a un moment surexcité les esprits qui ont vu avec angoisse l'incertitude du lendemain. Les créanciers de la dette flottante ne représentent pas en effet dans une nation ce groupe de capitalistes aisés qui peuvent assister avec sang-froid aux évènements politiques de leur pays. Ce sont en effet ou

bien des commerçants ayant pour quelques mois des ressources disponibles, ou des capitalistes qui ayant à faire un paiement dans un certain délai, ne trouvent pas de meilleur moyen de tirer parti de leurs fonds dans cet intervalle : nous avons ainsi nommé les porteurs de bons du Trésor dont l'échéance est antérieure à celle du paiement qu'ils auront eux-mêmes à faire. Les Caisses d'Epargne sont destinées à drainer l'épargne des petites bourses pour leur verser un intérêt plus ou moins rémunérateur. Quant aux autres clients de la dette flottante, la science financière qui les désigne sous le nom de correspondants, leur prescrit le versement au Trésor de leurs fonds disponibles. Or ces correspondants, les trésoriers payeurs généraux, les communes, les établissements publics peuvent aussi bien être influencés par les crises politiques que le simple particulier. En définitive, ce sont des gens de situation modique, ou dont le propre de la situation est de varier leurs besoins de ressources qui sont les créanciers ordinaires de la dette flottante. Ils accourent aux guichets de l'Etat au moment où ce

dernier est le moins disposé à les tenir ouverts. Qu'en résulte-t-il fatalement ? panique de part et d'autre, mesures d'urgence de la part de l'Etat souvent prises au préjudice de ses Créanciers et dont l'histoire juge sévèrement l'application. Heureux encore quand elles peuvent être réparées et qu'elles ne portent pas au crédit de l'Etat un coup mortel.

Nous aurons à montrer plus tard par quelles mesures le régime nouveau essaya d'apaiser les plaintes de ses créanciers ; pour le moment nous nous sommes contentés de montrer quels étaient le poids de la dette flottante, ses éléments dangereux, l'état d'esprit de ses clients et il nous suffira d'ajouter un mot à ce que nous avons dit pour ne laisser subsister aucun doute sur la situation de 1848 : un régime nouveau jouit nécessairement d'un crédit limité à son avènement. La république de 1848 à ses débuts devait une fois de plus vérifier cette maxime.

D'autres exemples d'exagération de la dette flottante nous sont fournis dans le cours de ce siècle. Prenons celui de l'année de 1870 le plus récemment instructif.

Au 1er janvier 1848 la dette flottante se montait à 630 millions ; au 1er janvier 1870 elle atteint 794 millions. Eh bien ! malgré la supériorité de ce dernier chiffre, les éléments de la dette flottante étaient moins inquiétants à cette dernière époque. Il faut sans doute tenir compte de la supériorité de la France en richesse et en crédit à la veille de la guerre. Mais il y a une considération qui prime l'autre. Les éléments les plus exigibles représentent en 1848 un total supérieur à celui de 1870. A la première de ces dates, la statistique pour les premiers chapitres de la dette flottante : bons du Trésor, Caisse des dépôts et Consignations (son Compte des Caisses d'Epargne), divers Correspondants, Trésoriers payeurs généraux (Avances) nous révèle un total de 427 millions et demi ; en 1870 le chiffre s'abaisse à 378 millions et demi. La différence des chiffres récapitulatifs ressort des autres éléments ; mais en somme les éléments exigibles représentent une somme plus élevée en 1848 qu'en 1870 : et cette masse de capitaux « susceptibles de rappel violent et de panique » fut la cause d'embarras sans

nombre au lendemain de la Révolution de 1848. Moins lourde en 1870 cette exigibilité n'eut pas la même fâcheuse influence pendant la guerre et au lendemain du 4 septembre.

L'Espagne, elle aussi, nous offre un exemple saisissant des dangers qu'il y a à ne pas maintenir à la dette flottante son niveau normal: il est d'hier. « Depuis 1890 les budgets offraient des déficits de 60 à 80 millions par année et on les laissait s'accumuler, on empruntait à la Banque d'Espagne les sommes nécessaires pour parer à cette dette flottante; la Banque d'Espagne se procurait des fonds en émettant de plus en plus des billets, ce qui la mit dans l'impossibilité absolue de les rembourser en or. Au mois de mai 1894, c'est-à-dire 8 mois avant l'insurrection de Cuba, le gouvernement devait à la banque d'Espagne 770 millions, la circulation de cette banque avait triplé depuis 1881 et le billet de banque perdait plus de 20 %; il eut été facile alors cependant au gouvernement espagnol de contracter un grand emprunt public en 4 % au cours de 75 ou 76 frs i.c. 5 1/4 % et d'éteindre toute sa dette flottante

et de rendre libres les ressources de la banque d'Espagne qui eût, en ce cas, réduit sa circulation....
La guerre de Cuba, puis celle des Etats-Unis sont venues surprendre l'Espagne, quand elle avait épuisé pendant la paix les ressources extrêmes auxquelles on ne doit puiser, encore avec réserve que pendant la guerre. L'Espagne s'est trouvée financièrement désemparée, dès le début des hostilités. » P. Leroy-Beaulieu (Sc. des Finances, t II)

Mr Leroy-Beaulieu à qui nous empruntons ces lignes, nous indique lui-même le véritable moyen d'éteindre la dette flottante par l'emprunt et selon lui le gouvernement de juillet en consolidant la moitié ou les deux tiers de la dette flottante nous aurait épargné les terribles « perplexités financières » qui devaient marquer sa chûte.

La dette publique elle aussi était trop considérable à une époque où elle eût dû décroître. La dette transmise par la Restauration au gouvernement de juillet montait à 164 millions et demi de rentes : celle que la Monarchie constitutionnelle légua à la République de 1848 s'élevait à un

peu moins de 177 millions de rentes. Douze millions d'augmentation c'est peu, sans doute en valeur absolue, c'est trop étant donné l'époque. Mais nous l'avons vu, la France à cette époque était dévorée par la fièvre des Armements et des Travaux. Cette fièvre, il fallait l'apaiser et le remède n'était pas gratuit. Trois emprunts de 1841, 1844, 1847 émis en rente 3 % vinrent grever successivement la dette publique de 150, 200, 64 millions. Or, nous venons de dire que l'accroissement de la dette ~~flottante~~ publique ressortait à 12 millions; le fonds d'amortissement fonctionnait toujours apportant annuellement son contingent de 30 millions environ. Qu'arrivait-il alors ? L'emprunt de 1841 émis en rente à 78f.52 était racheté au cours moyen de 79f.87, soit 1f.35 environ de perte sèche par titre pour le Trésor. Et il paraît qu'en comptant les années de 1840, 41, 42, le Trésor employa 69 millions de la sorte. N'eut-il pas mieux valu amortir moins et consacrer le fonds de l'amortissement aux besoins momentanés, réduire ainsi le chiffre de l'emprunt ?

Il ne faudrait pas s'exagérer outre mesure la part qu'a eue la dette publique dans la crise de 1848. La France avec ses 4125 millions était encore de beaucoup dépassée par l'Angleterre avec ses 20 milliards et demi. La vérité est que notre dette publique eût dû s'accroître des consolidations en rentes perpétuelles des bons du Trésor et que l'amortissement aurait dû combler les nécessités du moment.

Au point de vue du crédit privé une autre cause contribua à provoquer la gêne dans les classes peu aisées. Concédé à des Compagnies de capitalistes, le monopole de l'industrie des transports avait demandé à la Bourse 1300 millions et au Trésor, 200 millions. A la fin de 1846 une spéculation effrénée se produisit sur ces titres. « puis, comme il arrive souvent, la scène change soudain. A la période d'inflation succède celle de dépression: on se demande ce que valent en réalité ces deux millions d'actions qui surchargent le marché: la peur pénètre, elle déprécie outre mesure ces mêmes valeurs que l'engouement avait démesurément grossies » — Garnier-Pagès (Histoire de la Seconde République, t. I)

La dépréciation effective des valeurs vient justifier les appréhensions de sombre augures et jeter une grosse perturbation dans le crédit privé.

Telles sont les causes de la crise financière de 1848 dont la dette flottante est assurément la plus critiquable : eussent-elles pu produire à elles seules la panique qui a suivi le 24 Février et a jeté un profond émoi au sein du Gouvernement et dans le public ? Il est bien difficile de l'affirmer. Ce qui paraît certain, c'est que la révolution politique de 1848 vint précipiter le désastre de nos finances et qu'à ce titre elle mérite d'être envisagée au point de vue des causes qui l'ont engendrée.

II. La chute de la Monarchie.

La Révolution de 1848 eut pour cause principale le refus opposé par le roi de donner une base plus large à l'électorat. Le dernier ministère de Louis-Philippe, celui de Monsieur Guizot, trouvait dans les Chambres une majorité prête à soutenir sa politique. Cependant l'opposition libérale reprochait au roi et à son ministre de gouverner au moyen d'une majorité qui ne

représentait pas suffisamment la nation. Monsieur Duvergier de Hauranne se fit le promoteur d'une campagne contre le ministère pour obtenir des réformes dans la loi électorale. Il proposa à la Chambre d'abaisser à 100f le cens électoral : ce qui augmenterait de 125000 le nombre des électeurs. Mr de Rémusat déposa une proposition qui avait pour objet d'exclure de la députation les fonctionnaires publics. Ces deux propositions furent repoussées. Battue à la Chambre, l'opposition chercha un appui dans l'opinion ; presse, réunions publiques, brochures, tout fut mis à l'oeuvre : enfin des banquets réformistes eurent [illegible] dans les départements. Un banquet qui devait avoir lieu à Paris, dans le douzième arrondissement fut interdit par le préfet de police. L'émeute s'en suivit : le sang coula ; le roi dut déposer M. Guizot. Puis, impuissant lui-même à former un ministère accepté par le peuple, il abdiqua et se réfugia en Angleterre. La République fut proclamée, un gouvernement provisoire fut installé à l'Hôtel de Ville. Un de ses premiers actes fut de faire droit aux réclamations des « républicains de la veille et du lendemain » en établissant le suffrage universel. Le régime électoral nouveau fut mis à l'épreuve

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

le 4 mai 1848, date de l'élection d'une assemblée Constituante.

L'abolition du privilège électoral fut le résultat immédiat de la révolution de Février : d'autres motifs n'étaient pas étrangers à son évènement. Les idées socialistes dont le vague ralliait déjà beaucoup d'adhérents étaient incompatibles avec celle d'une monarchie constitutionnelle, si démocratique qu'elle fût.

Enfin, Louis Philippe lui-même n'avait jamais joui d'un grand prestige. Fille de l'émeute, son autorité portait en elle-même son germe de destruction. Les traditionnels soutiens de la royauté : l'aristocratie, les légitimistes, la plupart des membres du clergé répudiaient une origine contraire à leurs principes. Privé de son appui naturel, le roi s'était rejeté vers la bourgeoisie, et dans le but de gagner ses faveurs avait consenti certaines dépenses, encouragé de grands travaux dont le profit était surtout direct pour les classes industrielles et commerçantes. « Les Canaux de 1821, 1822 terminés... toutes les voies de communication multipliées ou rendues plus faciles ... nos ports creusés et agrandis... la viabilité vicinale améliorée dans toute l'étendue

du royaume, ... enfin 2000 kilomètres de chemins de fer en exploitation, 2000 en construction » L. Vitet. (De l'Etat des Finances avant le 24 février - Revue des Deux-Mondes 15 septembre 1848). Ainsi se trouve résumée par M. Vitet l'oeuvre politico-financière de la monarchie de Louis-Philippe ; et le même auteur ajoute « Si quelque chose pouvait déconcerter l'esprit c'est qu'une telle oeuvre ait pu s'accomplir sans que les charges du pays se soient aggravées en proportion ». C'est bien possible : mais tout en admettant la productivité de ces dépenses, il n'en ressort pas moins qu'elles pouvaient sembler exagérées comparativement aux ressources du Trésor. Au 24 Février l'esprit du peuple n'était pas étranger aux embarras financiers du gouvernement. L'anecdote suivante nous révèle fidèlement son état d'âme au moment où Louis-Philippe vient de prendre le chemin de l'exil.

« Je me promenais, dit Maxime du Camp aux abords de Tortoni. Sur un banc près d'un candelabre, un jeune homme était monté et parlait à un groupe de promeneurs arrêtés qui, de plus en plus s'épaississait autour de lui. Debout et dominant la foule il tenait entre le pouce et l'index une pièce de 20 f^{rs},

il la montrait aux badauds attroupés et criait d'une voix vibrante. « La voilà ! c'est la dernière ! On a fouillé les caves de la banque de France ; on a fouillé les réserves du Trésor, on a fouillé la caisse de Mr. de Rothschild, on a fouillé les poches de tous les représentants, de tous les ministres, de tous les membres de la commission pour en trouver une et on ne l'a pas trouvée .... le gouvernement sur la demande du ministère des finances, fait battre le rappel et rassembler la force publique pour venir s'en emparer ; le ministère la vend pour acheter une constitution toute faite et qui a déjà servi. La voilà ! c'est la dernière ». On riait, on battait des mains : des gens du peuple regardaient sans colère et disaient : « C'est vrai : comme l'argent est rare » M. du Camp. (Souvenirs des journées de 1848, p. 207 $\frac{8}{9}$)

L'argent était rare en effet ; mais le peuple ~~d~~ d'expansion si capricieuse était loin de soupçonner qu'il en était un peu la cause involontaire !

Au 24 février 1848, ces causes dont nous venons d'esquisser les principales, avaient engendré en France une souffrance assez aigue et très désagréable, bien connue du temps de Rabelais qui la nommait « faulte d'Argent ». Le Crédit public et le Crédit privé étaient simultanément atteints. Le premier disposait en effet d'un actif peu considérable: 190 millions d'encaisse, se décomposant en 135 millions en espèces, 55 en portefeuille. En regard de ces faibles disponibilités, le Trésor devait pourvoir à des charges considérables. Garnier-Pagès prétend que sur ces 192 millions, (le chiffre de 190 millions semble plus approché de la vérité), il fallait prélever « 73 millions pour le semestre de la rente 5 %... faire face aux échéances d'une dette flottante écrasante, à des dépenses courantes de 125 millions par mois » (Garnier-Pagès, op. citat, t II). Il y a peut être un peu d'exagération dans ces chiffres; il est néanmoins évident que la situation du Trésor était très précaire. Le Crédit privé se trouvait aussi dans une situation délicate. « Le travail était suspendu dans les ateliers, les marchands ne vendaient plus, car on n'achetait rien; on se limitait à l'acquisition des denrées indispensables à la vie; la valeur des

propriétés immobilières avait baissé dans des proportions inconcevables ; la rente était tombée de moitié ; les craintes ressenties étaient telles que le gouvernement avait fait engager confidentiellement les notaires de Paris à retirer les panonceaux accrochés à leur porte » (P. de la Gorce, Histoire de la Révolution de 1848, t. I, p. 207). Le moment allait venir où les porteurs de bons du Trésor et les déposants des Caisses d'épargne, par nécessité et par crainte, allaient réclamer au gouvernement le montant de leurs prêts. Quand un Etat ne peut plus faire honneur à sa signature, le mot crédit devient vide de sens ; la panique succède à la confiance, et avec elle tous les embarras d'un gouvernement aux abois.

Nous sommes arrivés au cœur même de la crise : l'urgence commande d'appliquer le remède au mal. Mais faut-il appliquer les remèdes sans distinction de leur efficacité ? Le premier devoir pour ceux qui ont la charge de soigner un malade et de le soustraire à la mort, quitte ensuite par un régime méthodique et approprié à lui assurer une existence durable. Ainsi en va-t-il des gouvernements vis à vis des Etats en temps de

de crise financière. Avant d'assurer aux finances une marche régulière et sans entraves, il convient de parer au plus pressé si l'urgence le commande. Goudchaux, Garnier-Pagès et les autres ministres des finances de la Seconde République devaient suivre cette voie. Nous allons les voir à l'oeuvre, sans toujours marquer de départ précis entre les mesures urgentes et celles de longue haleine, car ce critérium ne servirait pas à classer tous leurs actes financiers. Il importait néanmoins de montrer que ces ministres ont dû obéir quelquefois à des considérations d'extrême nécessité sinon pour légitimer tous leurs actes, du moins pour les plaindre quelquefois d'en avoir été les auteurs.

A côté de ces mesures urgentes ou non, d'autres furent appliquées et résultent de l'état d'esprit ambiant. Considérées isolément, leur intérêt est minime; réunies en faisceau, elles traduisent en faits les aspirations d'alors. Elles complètent la crise sans appartenir à la crise elle-même; elles montrent l'état d'esprit d'où elle est sortie et de quelle atmosphère sont nées les réformes d'alors. Il nous a paru indispensable

de séparer la crise des réformes qui ont été proposées et adoptées pendant sa durée. Les deux ordres de remèdes que nous envisagerons découlent de cette division.

Un arrêté du gouvernement provisoire avait nommé Michel Goudchaux, « ministre provisoire aux finances ». Son passage aux affaires publiques fut signalé par des mesures d'urgence issues des résultats de l'émeute et des craintes du public. Les journées de Février avaient rendues impossibles les circulations dans Paris, et de Paris dans les provinces. De ce fait les paiements et encaissements des effets de commerce devaient subir des retards inhérents à la force même des choses. Un décret du 26 février proroge de 10 jours l'échéance des effets de commerce payables à Paris « attendu, y est-il dit, que, depuis le 22 Février, la circulation des correspondances et effets de commerce dans la ville de Paris se trouve suspendue; .... que les citoyens, occupés à la défense commune, ont dû suspendre le cours de leurs affaires et de leurs paiements ». Un décret du 6 mars étendit la mesure à toute la France.

D'un autre côté, pour ranimer la confiance dans le public, Gaudchaux proposa d'anticiper le paiement de la rente 5 %, 4 ½ %, 4 % à échéance du 22 mars aux dates suivantes : 6 mars à Paris, 15 mars dans les départements. Un arrêté du 4 mars donna suite à ce projet.

Mais son espoir fut déçu. Le public n'avait aucune illusion sur la véritable situation du Trésor. Les porteurs de bons du trésor ne renouvelaient plus les anciens bons dont ils exigeaient le montant, les déposants des Caisses d'Épargne effectuaient partout des retraits.

Devant cette situation complexe et périlleuse, Gaudchaux se retira, cédant la place à Garnier-Pagès qui, maire de Paris, « passait à un poste où le coeur le plus ferme pouvait être troublé. » (Garnier-Pagès, op. citat, t. II).

Son arrivée au ministère des Finances à une heure difficile marquait un certain courage de la part de celui qui acceptait la lourde tâche de donner à la crise financière une solution immédiate. Mais peut-être présumait-il de ses forces et de son habileté ? et ne se doutait-il pas dans son ardeur à apporter

au régime nouveau l'appui d'une bonne volonté ; qu'il est toujours dangereux de trop présumer de ses forces.

Assailli de réclamations de tous côtés, le gouvernement voyait dans la crise un mal dû surtout au manque de circulation monétaire.
« La Californie à peine exploitée à cette époque, l'Australie encore inconnue quant à ses richesses métalliques, n'avaient pas jeté sur l'univers l'énorme produit de leurs mines : l'or en se multipliant a singulièrement perdu de sa valeur, mais du moins il s'est répandu en telle profusion que nous avons pu traverser des crises bien plus graves sans être si complètement appauvris et sans avoir à supporter une gêne aussi pénible ». P. de la Gorce, Histoire de la Révolution de 1848, t. 1. p. 207. Le métal manquait dans la circulation et les embarras des commerçants provenaient de deux causes principales : l'encombrement des portefeuilles et celui des magasins. Il fallait régulariser la circulation du papier et des marchandises. Deux institutions furent créées dans ce sens : les Comptoirs nationaux d'Escompte, les Magasins Généraux.

En agissant ainsi, le gouvernement semble avoir obéi au désir d'éloigner le public des caisses du Trésor pour lui permettre de reprendre haleine.

Un décret du 8 mars « substituait dans toutes les villes industrielles et commerçantes, un comptoir national d'Escompte destiné à répandre le Crédit et à l'étendre à toutes les branches de la production » Les motifs invoqués par le ministre à l'appui de la nouvelle institution étaient les suivants : « Dans les circonstances graves où le crédit privé est affecté, il importe de donner l'exemple d'une de ces associations fécondes qui, en unissant les forces, assurent à tous le bienfait du Crédit et la garantie du travail ; - un des devoirs essentiels de l'État est d'intervenir, dans une juste mesure, quand les citoyens sentent eux-mêmes le besoin de se réunir pour créer entr'eux une sorte d'Association mutuelle » Le Capital de cette Association était divisé en trois tiers ; un tiers en argent à fournir par des associés souscripteurs ; un tiers en obligations émises par les villes ; un tiers en bons du Trésor émis par l'État. Le décret d'institution datait du 8 mars.

les opérations commencèrent le 19. En six semaines 80 comptoirs furent improvisés dans les départements et suppléaient aux maisons de banque dont les affaires étaient momentanément suspendues. Des villes comme Poitiers, Angers durent leur salut à la création de ces établissements. A Paris la banque de France eut son portefeuille recouvré et renouvelé par le Comptoir National d'Escompte.

Nous avons aussi nommé les Magasins Généraux : il nous faut rappeler brièvement leur mécanisme et leurs bienfaits. Le but de cette création est indiqué dans le rapport du ministre « mettre les chefs d'industrie en mesure de disposer dès aujourd'hui du prix de leurs marchandises, en conséquence établir à Paris et dans les départements des Magasins Généraux où les négociants et les industriels viendraient déposer leurs matières premières, marchandises et objets fabriqués dont ils seraient propriétaires. En échange de leurs dépôts, ils recevraient une reconnaissance extraite d'un registre à souche ; le récépissé indiquant la valeur vénale de la marchandise, estimée à titre d'experts, conserverait la propriété qui serait transmissible par voie d'endossement. Les porteurs de récépissés

du Magasin central seraient admis à les déposer en garantie au Comptoir d'Escompte ». Un décret du 21 mars dotait la France de Magasins généraux dont l'État avait la surveillance (art. 4). Cette innovation empruntée à l'Angleterre, permettait aux commerçants et aux manufacturiers de donner aux banquiers dont ils sollicitaient le crédit un gage réel et matériel : elle mobilisait et rendait pour ainsi dire convertibles en argent les produits de l'industrie. L'effet attendu ne manqua pas : l'institution fut couronnée de succès : bientôt 33 villes de France avaient des Magasins Généraux.

Entre temps le gouvernement eut à repousser les demandes de ceux qui voulaient proroger encore l'échéance des effets de Commerce. Le 8 mars on voulut la retarder successivement à 3 mois, puis à quinze jours : la limite des concessions semblait atteinte en cette matière.

Un Décret du 19 mars autorisa les tribunaux de Commerce à accorder aux commerçants sous certaines conditions un sursis de trois mois contre les poursuites de leurs créanciers.

On le voit toutes ces mesures décousues

[…]un C^{ie}s […]n revivre […]

en apparence, semblent cependant inspirées par une même idée : ranimer la confiance au sein du public. Dans l'esprit de nos ministres, le commerçant doit se suffire à lui-même sans avoir besoin du concours financier qu'un Etat peut lui prêter sous forme de secours. Par la création des Magasins généraux et des Comptoirs nationaux d'Escompte, l'Etat a régularisé le cours de la circulation : il demande en retour qu'on respecte ses deniers. Son attention d'ailleurs devait être attirée d'un autre côté : deux soucis bien autrement graves allaient lui susciter des embarras : avant de songer à secourir les victimes de la disette ou du nouvel état de choses, il fallait payer ses créanciers ; il fallait assurer la marche des services, vivre en un mot.

Nous avons précédemment dit que le chiffre de la dette flottante se montait à 630 millions ; sur ces 630 millions, le Trésor devait 295 millions aux porteurs de bons du Trésor. Et pour faire face à toutes ces réclamations, le Trésor n'avait en caisse que 190 millions, i. c. moins du tiers du chiffre des exigibilités. Et encore avec ces 190 millions fallait-il pourvoir à la

marche régulière des services !

Garnier-Pagès essaya par des propositions et mesures de sauvegarder les intérêts de son département. Il ne le fit pas sans préjudice pour les clients de la dette flottante : on put croire un moment que l'Etat ne devait plus faire honneur à sa signature.

Le Ministre avait proposé de remettre 100^{f} à chaque déposant des Caisses d'Epargne et de rembourser le reste de leurs créances, moitié en rentes 5 %, moitié en bons du Trésor dont on élèverait l'intérêt à 5 %. Or que valait la rente 5 % ? A la veille de la révolution de Février, elle avait fermé à 116^{f} 10. Le 6 mars, la Bourse était ouverte de nouveau et le même titre coté au début de la séance à 97^{f} 50, fermait à 89^{f}. Le 8 il était à 75^{f}. La perte était évidente pour les déposants. Quant aux bons du Trésor, sans doute l'échéance de leur remboursement était échelonnée sur l'année 1848, mais l'Etat n'allait-il pas absorber toutes ses ressources dans le fonctionnement même des services. L'état actuel du marché et les perspectives financières étaient peu faites pour

porter confiance aux créanciers de l'Etat.
Il fallut bientôt passer des propositions aux mesures.

Trois décrets intervinrent les 7, 9, 16 mars pour régler les rapports de l'Etat quasi-insolvable et de ses Créanciers exigeants.

Un premier décret du 7 mars réglait la situation des déposants des Caisses d'Epargne. Le gouvernement provisoire plaçait les Caisses d'Epargne « sous la garantie de la loyauté nationale » « Le Trésor y était-il dit, tiendra tous ses engagements. Garantir la propriété que les travailleurs ont acquise à la sueur de leur front, ne suffit pas : il faut lui donner une plus grande valeur ». En conséquence, le gouvernement relevait l'intérêt servi par les Caisses à ses clients et le fixait désormais à 5 %. Cette mesure destinée à prévenir les retraits de fonds demeura inefficace.

Aussi, deux jours après le 9 mars intervint un autre décret : il distingue les petits dépôts des dépôts importants. Les premiers appartiennent à des citoyens nécessiteux, les seconds au contraire à des personnes généralement aisées et qui, en

les retirant, faisaient preuve d'une malveillance coupable et injurieuse envers la République. Aussi les dépôts inférieurs à 100f étaient remboursés en espèces; à partir de 101f les dépôts étaient remboursés de la manière suivante: 100f en espèces, le surplus moitié en rentes 5% au pair, moitié en bons du Trésor, à échéance de quatre ou six mois suivant que la valeur des dépôts excédait ou non 1000f.
Le même jour dans un rapport qu'il présentait au gouvernement sur la situation financière de la République, Garnier-Pagès s'exprimait ainsi: « Le service des bons du Trésor est assuré. Je propose seulement de fixer l'intérêt à 5% pour toutes les échéances indistinctement ».

Le décret du 9 mars a été violemment critiqué par les financiers de l'Époque. Un des adversaires les plus acharnés de Garnier-Pagès a condamné rigoureusement cette mesure. « Les Caisses d'Épargne dans leur histoire de trente ans, n'ont à ma connaissance qu'un jour néfaste, un jour déplorable, et ce jour c'est le 9 mars. Que M. Proud'hon eut mis si grand hâte à promulguer un tel décret, lui

qui a l'épargne en horreur, lui qui croit l'économie homicide, cela serait tout naturel; mais M. Garnier-Pagès: je crains, faut-il le dire! que sa malheureuse théorie ne l'ait encore égaré à cette heure solennelle. Sur la foi de son système, il se sera imaginé que les 355 millions, tout d'un bloc, allaient être exigés, par cela qu'ils étaient exigibles et qu'il faudrait vendre toutes les rentes des Caisses d'Épargnes en quelques jours et jusqu'au dernier coupon. Il n'aura même pas essayé de comprendre que cette sorte de dette ne s'acquitte pas seulement avec de l'argent, qu'il faut parler aux imaginations encore plus que remplir les bourses, que payer exactement les premiers qui se présentent, c'est renvoyer presque à coup sûr tous les autres chez eux, et qu'avec l'encaisse providentielle laissée au trésor, on pouvait sans témérité jouer cette noble partie, sauver les caisses d'Épargne et rendre en même temps la confiance au pays" - L. Vitet. (De l'État des finances avant le 24 février, 15 septembre 1848. Art. Revue des Deux-Mondes).

Ce long réquisitoire contre le décret du 9 mars contient un fait assurément exact; la mesure

prise était inique, c'était une véritable spoliation pour les riches qui faisaient pour chaque titre de rentes que le Trésor remettait entre leurs mains une perte sèche de 25 à 30 %. Mais d'un autre côté, était-il si facile « de parler aux imaginations » que le dit Monsieur Vitet et de les contenter rien qu'avec des promesses? Nous avons vu que le ministre avait élevé à 5 % l'intérêt servi par les Caisses d'épargne et quel sort le public avait fait à cette mesure. Il est certain que la confiance n'existait plus. Et le crédit de l'Etat déjà si ébranlé du fait de ses commotions politiques, venait de recevoir un coup terrible de ceux qui étaient chargés de le défendre.

Le rapport du 9 mars portait « le service des bons du Trésor est assuré ». pas trop semble-t-il, car un décret du 16 mars plaça les détenteurs dans une situation défavorable. « Considérant que les bons royaux dont une partie avait déjà été acquittée par le Trésor de la République, figuraient encore pour une somme de 274 533 900^{f} et que ces bons étaient en majeure partie la propriété des

des Capitalistes dont les intérêts n'étaient pas directement liés à ceux de l'industrie et du commerce », on maintenait à ces bons un intérêt de 5 %, mais on déclarait qu'ils ne seraient remboursés en argent que dans les six mois du jour de leur échéance. On pouvait les échanger contre des coupons de l'emprunt national, rente 5 % au pair, cette compensation était vraiment illusoire.

Ces deux ordres de mesures, soit par la spoliation, soit en retardant les échéances venaient atteindre une même classe de personnes : la classe aisée. La liste des décrets iniques n'était cependant pas close.

Au 7 juillet deux décrets relatifs l'un aux porteurs des bons du Trésor, l'autre aux déposants des Caisses d'épargne, vinrent modifier le régime antérieur : les bons et les dépôts furent consolidés. Voici de quelle manière on s'y prit.

Les bons du Trésor échus au lieu d'être payés, ce qui eût été la règle, durent être échangés contre de la rente 3 % au cours de 55f. Or, le cours réel à la Bourse était 43f. La

différence 12f. représentait la perte du porteur soit 20 %.

Le même procédé fut appliqué aux Caisses d'Epargne. On remboursait les dépôts jusqu'au chiffre de 80f. Passé ce chiffre, le Trésor consolidait l'excédent en rentes 5 % au taux de 80f. alors que le cours réel était de 73f. La perte du créancier était de 7f. soit 10 %.

Monsieur P. Leroy-Beaulieu qualifie cette mesure « de banqueroute partielle ». Il va même plus loin et dit que le Trésor eût-il indemnisé les créanciers avec des rentes de valeur égale à celles côtées sur le marché, ce qui exclut toute lésion de sa part, un double préjudice en serait quand même résulté et pour les clients de la dette flottante et pour le Crédit de l'Etat.

Le mal était surtout grand, car il se répercutait sur les petites bourses qui sont profondément influencées par les crises politico-financières et préfèrent les espèces à tout autre promesse de payer. Parmi les porteurs de bons du Trésor, il y a des gens qui comme nous l'avons dit, usent de ce mode de placement

en raison même de précarité. Ils savent qu'ayant à faire un paiement à telle date déterminée, ils pourront réaliser leur titre à une échéance antérieure; si par suite leur échéance sur laquelle ils avaient cru pouvoir légitimement compter est différée, ils se voient obligés de vendre leur titres dont ils ne retrouvent pas sur le marché une valeur égale à celle que le Trésor lui attribue. L'histoire de 1848 n'est pas autre.

Sans doute des mesures réparatrices furent plus tard adoptées. Un décret présenté le 30 Octobre par Monsieur Trouvé-Chauvel et voté le 21 novembre, accordait des « bonifications » aux victimes de la Consolidation de juillet. Les déposants aux Caisses d'Épargne durent recevoir un livret supplémentaire où ils étaient crédités de la différence entre le taux actuel (71f 60) de la rente 5% et celui fixé par le Trésor au moment de la Consolidation (80f). De même pour les bons du Trésor: une inscription supplémentaire de rente 3% représentant la différence entre le taux de la Consolidation (55f) et le taux actuel (46f) venait effacer l'oeuvre néfaste du décret de juillet, vis à vis

des porteurs.

Malgré les mesures de réparation qui l'ont suivie, la Consolidation de juillet a été néfaste au crédit de la France. « Mieux vaut, dit P. Leroy-Beaulieu, négocier un emprunt soit avec le public soit avec des banquiers, à n'importe quelles conditions que de violer ainsi les engagements pris ». (P. Leroy-Beaulieu, Sc. des Finances t. II).

Telles furent les mesures par lesquelles la République de 1848, éloigna des Caisses du Trésor, des créanciers trop avides d'en épuiser le contenu. L'histoire aussi bien que la Science financière les juge avec sévérité; mais pour être juste, il faut convenir que la situation léguée par la Monarchie de juillet créait de grandes difficultés à ceux qui avaient la lourde charge d'en résoudre les conséquences. La grande cause de la crise financière que nous étudions, fut, nous l'avons dit, l'exagération de la dette flottante; la liquidation de cette même dette constitue le fait le plus douloureux et le plus regrettable.

Si le nouveau gouvernement voyait un

moment son attention distraite par les plaintes de ses créanciers, il devait songer avant tout à assurer le fonctionnement de la lourde machine dont il avait accepté de diriger les rouages : 190 millions d'encaisse au 23 Février, tel était son avoir. Avec cela il avait du faire face aux paiements exigés par ses créanciers, donner des subventions aux départements. Il lui restait bien un dernier appui : la Banque de France. Mais ce dernier soutien allait lui manquer. Au début de la crise, le ministre l'avait exhorté « à escompter avec largeur, à payer ses billets à bureau ouvert, à doubler ses guichets ». (Garnier-Pagès, op. citat, t V.). Pour s'être trop fidèlement conformé à ces indications, la Banque vit sa réserve diminuer comme par enchantement. Au 17 mars il lui restait un disponible de 77 millions en face d'un remboursement à opérer de 345 millions, la Banque ne pouvait plus songer à secourir l'Etat, soucieuse pour elle-même de sa propre existence. Son gouverneur Monsieur d'Argout accourt au ministère. « Nous sommes perdus ! que faire ? » Le ministre semble un peu se poser la question aussi.

A côté de la ruine pour cette grande institution, il entrevoyait nettement « la hideuse banqueroute » pour son pays. La situation était véritablement devenue périlleuse : le lendemain n'était pas assuré. Les recettes manquant il fallait en créer. Les donneurs de conseils, les empiriques ne manquèrent pas. (Garnier-Pagès, op. citat 323-374 - passim.)

Divers projets furent soumis. La revue de ces projets est intéressante à un double titre : elle appartient à l'histoire même de la crise, et à un point de vue plus général, elle montre les diverses ressources extraordinaires auxquelles on peut songer en temps de crise. Les uns proposaient de reprendre le milliard distribué aux émigrés. Cette idée évoquait le souvenir des ~~[illegible]~~ anciennes divisions et avait l'inconvénient de scinder le territoire en deux parties : les biens nationaux et les biens domaniaux. En outre à qui s'adresser ? Ce milliard distribué aux anciens propriétaires, héritiers ou ayants-droits des domaines enlevés au clergé et à la Noblesse pendant la Révolution avait dû passer dans les mains de leurs héritiers ou créanciers. La répétition était devenue impossible.

On parla aussi d'un emprunt volontaire, patriotique

L'emprunt de 250 millions en cours d'exécution et déjà abandonné par les souscripteurs faisait mal augurer du succès d'une telle entreprise. Elle fut tentée : l'appel resta sans écho.

Quelques-uns s'imaginèrent alors que là où la bonne volonté n'avait donné aucun résultat, la force réussirait peut-être ? C'était l'emprunt forcé dans toute sa rigueur avec ses vexations inévitables. Outre qu'il était injuste, un tel emprunt aurait mal rempli son but. Il fallait en effet dresser des listes avec la part contributive de chacun. Il fallait au moins trois mois avant la rentrée du premier écu : et le gouvernement avait un besoin immédiat d'argent. Enfin à quel chiffre ~~[illegible]~~ fixer le taux d'émission ? Au pair : la rente côtait 60f ; cet emprunt n'était donc qu'un impôt déguisé. Mieux valait recourir à l'impôt lui-même. L'émission du papier monnaie fut aussi préconisée ; mais il est difficile de le faire circuler sans lui donner le cours forcé et alors c'est un avant-coureur de la banqueroute. Dans les relations entre commerçants le vendeur n'est pas dupe des agissements du pouvoir : s'il reçoit le papier pour sa valeur nominale, il a soin d'augmenter le prix de sa marchandise

de tout le montant de sa dépréciation et il le ramène à sa valeur réelle indirectement.

Louis Blanc voulut supprimer la Banque de France et la remplacer par une banque d'Etat. On eût changé le nom et l'organisation de la banque qui d'ailleurs entretient avec l'Etat des relations assez étroites : eût-on amélioré sa situation pécuniaire ? Il est permis d'en douter.

Il fut question d'anticiper les recettes futures : c'était créer à plaisir le désordre dans notre comptabilité. D'ailleurs les recettes exigibles rentraient mal. Pourquoi supposer très gratuitement une force contributive à nos compatriotes dont les faits démontraient l'impossibilité d'existence réelle ? Le même reproche fait aussi justice d'un projet d'A. Fould qui consistait à procurer des ressources au Trésor en anticipant le paiement de l'impôt. Toutes ces propositions, ces idées tendaient à porter remède au mal. Des esprits hardis songèrent qu'il valait mieux laisser le mal s'aggraver et ne rien faire pour l'enrayer. Pour eux la banqueroute devenait l'état de fait. Garnier-Pagès n'hésita pas à qualifier cette prétendue résignation de « honte et de mauvaise affaire ».

Le salut vint de l'impôt. Mais la nature même de l'impôt fut aussi l'objet de discussion. Serait-ce l'impôt indirect ? Sans doute la perception pouvait avoir lieu le lendemain, mais il avait l'inconvénient de frapper proportionnellement plus le pauvre que le riche, justement celui que la crise financière avait le plus éprouvé. Dans cette période d'inextricables embarras, le gouvernement eut la consolation de voir quelques dévouements particuliers lui prêter l'appui de leur bonne volonté. Monseigneur Affre vint offrir l'argent du clergé de Paris ; un pauvre ouvrier donnait le fruit de son épargne 500 f. en disant : « Que la patrie me pardonne si je garde 100 f. pour mes besoins, mais depuis six mois je suis sans travail ». Ces dévoûments étaient trop isolés pour constituer un remède efficace. Ce que Garnier-Pagès demandait, c'étaient des ressources immédiates ; ce qu'il cherchait, c'était de les rendre les plus aisément supportables. Il pensa trouver ces deux conditions remplies en augmentant la quotité de l'impôt direct et de ce jour il entra dans le domaine de la célébrité. Il devint l'homme aux quarante-

cinq centimes.

On se souvint qu'à diverses époques l'État n'avait pas hésité à demander aux propriétaires de biens fonds des sacrifices exceptionnels. Déjà sous les gouvernements antérieurs, Napoléon, Louis XVIII et Louis-Philippe n'avaient-ils pas ajouté des centimes exceptionnels aux contributions directes. Comme pour préparer les esprits à cet expédient, des pétitions circulaient déjà en ce sens dans les mairies de Paris. Un décret du 16 mars 1848 vint établir l'imposition extraordinaire des quarante-cinq centimes demandée par le ministre. « Il sera perçu temporairement et pour l'année 1848 seulement, 0f.45 % du total des rôles des quatre contributions directes de la dite année ». La rédaction de ce décret avait été elle-même la source de nombreux débats au sein du Gouvernement. Allait-on seulement frapper le principal de l'impôt, laissant de côté les centimes additionnels ? Garnier-Pagès l'aurait voulu : mais pour aller vite, il fut décidé que l'impôt porterait à la fois sur le principal et les centimes additionnels. La base de l'impôt établie, il fallait déterminer la

quotité ; on proposa 2f, 1f, le ministre s'en tint à la somme de 0f.45c ne voulant demander au pays que la somme rigoureusement indispensables aux besoins de l'Etat ; le contribuable dut donc payer 0f.45c par franc du montant des rôles des Contributions directes.

Ledru-Rollin proposa d'exempter « les petites cotes ». Le terme était trop vague pour que l'on puisse s'y rallier, un assez grand nombre de propriétaires fortunés avaient des cotes peu élevées. D'ailleurs une raison péremptoire en déconseillait l'emploi. Pour dresser la liste des contribuables riches, il fallait du temps, c'est-à-dire différer la rentrée des espèces dont le trésor avait cependant un si pressant besoin. On pouvait agir par voie de dégrèvement, procédé à la fois plus rapide et plus efficace. En ce sens une instruction donnée aux commissaires portait que « le maire assisté du percepteur et d'un ou de plusieurs répartiteurs dresserait dans la forme des états irrecouvrables, un état nominatif des contribuables à qui en tenant un juste compte de leur position et des impérieuses nécessités du trésor, il serait

possibles de faire remise d'une partie ou de la totalité de la contribution extraordinaire. Un décret en date du 5 avril vint donner à cette instruction « la consécration la plus solennelle ».

Cette imposition extraordinaire commandée par l'urgence, devait être précaire dans l'esprit de son auteur. Le décret qui l'établissait ne laissait aucun doute sur ce point « Il sera perçu temporairement et pour l'année 1848 seulement ». Il semblait que cette contribution en raison de la nécessité, de sa quotité, de sa précarité dût être accueillie sans trop de récriminations par ceux chargés de l'acquitter : il n'en fut rien. A Toul les légitimistes excitent le peuple à ne pas payer l'impôt. A Saint-Estèphe, était affiché sur l'arbre de la liberté, un placard surmonté de 2 drapeaux noirs sur lesquels on lisait des menaces de de mort contre tout individu qui acquitterait les 0f.45 cs. Le 15 juin le ministre de l'intérieur envoie une circulaire aux préfets : « L'opposition est le résultat de suggestions dont le but est de créer des obstacles au

développement des institutions républicaines et d'entraver la marche régulière et pénible du Gouvernement .... En présence de ces faits, l'autorité ne peut pas rester inactive ». La circulaire venait à son heure; le sang coulait à Guéret.

Mal accueilli dans les départements, cet impôt de nécessité sembla ne pas rencontrer trop de résistances à la Chambre; son appréciation fut renvoyée à un comité nommé par l'Assemblée. Approuvé par le comité et en présence des déclarations de son rapporteur qui le déclarait « indispensable » il trouva grâce auprès de l'Assemblée. Cependant si une imposition extraordinaire pouvait se recommander des impérieuses nécessités du moment, elle eut du être votée par ceux régulièrement chargés de consentir l'impôt. L'imposition des 0.45c fut l'oeuvre d'un décret, l'expression de la volonté du Gouvernement seul; la science financière heureusement enregistre par rares intervalles de tels empiètements de pouvoir; celui que nous signalons trouve peut être son excuse dans les circonstances:

il semble moins un acte d'autorité que de nécessité. La perception des 45 centimes était quand même viciée dans son origine. L'impôt des 0.45 centimes, ces réserves faites, épargna à l'Etat la honte d'un désastre financier : la Banque de France devait continuer cette oeuvre.
La Banque de France dont nous avons parlé incidemment jusqu'ici, se trouvait en même temps que l'Etat à la veille d'une catastrophe. Du 26 février au 15 mars son encaisse était tombée de 140 à 70 millions, pour « escompter avec largeur, rembourser les billets » et pour divers autres motifs qui semblent pouvoir porter l'intitulé suivant : Fonds mis à la disposition de l'Etat. Le gouvernement comprit qu'il ne devait pas laisser tarir une source si précieuse et donna aux billets par un même décret (15 mars) le cours légal et le cours forcé. Mieux valait encore suspendre le remboursement en espèces que de cesser l'escompte et de plonger les travailleurs dans la misère. Seulement une semblable décision appelait des garanties : limiter le chiffre des émissions, faire connaître au public la situation exacte de ce grand établissement. Les articles 3, 6 du décret répondaient à ces deux desiderata : le

maximum du chiffre des émissions fut fixé à 350 millions tant pour Paris que pour les départements où 15 comptoirs étaient déjà établis. La Banque de France dut publier tous les huit jours sa situation au Moniteur.

La mesure fut étendue aux banques départementales qui purent émettre des billets jusqu'à concurrence de 102 millions. Ce privilège d'émission produisit les résultats les plus heureux ; seulement son exercice n'allait pas sans difficultés ; car chaque banque départementale avait son privilège restreint à la circonscription et il en résultait dans les relations financières de chacun de ces établissements avec les autres parties de la France et avec le Trésor public, une interruption à laquelle on avait remédié en autorisant la circulation simultanée de dix espèces de billets. L'uniformité désirable des billets de banque amena l'unité des banques. La question avait pourtant ses partisans et ses détracteurs. On objectait que créer une seule banque c'était placer en face de l'État une association de banquiers et d'actionnaires en qui se concentrait la toute puissance du crédit. N'était-ce pas livrer le taux de l'escompte à une volonté unique ?

« La division diminue le péril : on a vu des banques départementales résister avec succès à la banque de France ». (Garnier-Pagès t. V.)

Les partisans de l'unité répondaient à ces arguments : La nomination par l'Etat du gouverneur, du sous-gouverneur lui donne une prédominance effective sur les banquiers et les actionnaires. Quant au taux de l'escompte, rien ne sera changé : presque toujours la banque de France entraîne les autres banques à sa suite. On faisait valoir en outre en faveur du système de la fusion : beaucoup de villes importantes au lieu de trouver un crédit restreint auprès d'une banque spéciale vont avoir à leur disposition le capital concentré de toutes les banques. « non-seulement pour parer aux besoins actuels du moment, mais pour fertiliser l'avenir ». A l'appui de ces considérations, l'unité des banques fut décrétée (27 avril, 2 mai 1848)

« Par suite de cette fusion le capital de la banque se trouva porté à 91 millions 250000 francs divisé en 91250 actions de 1000 f. chacune, et la limite maximum de la circulation des billets de la Banque augmentée de celle des établissements qu'elle avait absorbés, fut fixé à 452 millions de francs (Dictionnaire

des Finances, Art. Banque de France).

En décrétant à la fois le cours forcé et l'unité des banques, le Gouvernement venait de rendre un service signalé à la Banque de France; il était juste que suivant le mot d'un de ses gouverneurs « la Banque sauvât l'Etat après avoir été sauvée par lui ». Le 30 juin, la Banque passa avec le Gouvernement un traité par lequel elle consentait une avance de 150 millions au Trésor au taux de 4 %. Comme garanties, l'Etat lui donnait moitié des rentes qu'elle n'avait pas le droit d'aliéner, moitié des fonds aliénables sous certaines conditions. Le montant de cet emprunt devait être affecté à la solution de la question des Ateliers nationaux qui agitait alors si vivement les esprits, et à certains travaux de chemins de fer. Cet emprunt n'obtint qu'une voix de majorité au sein même du Conseil de la Banque.

A ces mesures de réciprocité la Banque et l'Etat durent leur salut. Les escomptes cessaient et la Banque put dès la fin de 1848 reprendre ses paiements en espèces. Le 6 août 1850, le cours légal et le cours forcé étaient supprimés; ils n'avaient plus de raison d'être.

A la faveur du recouvrement des 0.45 centimes, plus encore peut-être grâce à la confiance qui renaissait dans les esprits, nos ministres purent désormais envisager l'avenir avec plus de sécurité. La fermeté et l'énergie du Général Cavaignac, bientôt maîtresses des émeutiers de juin, Bonaparte élu président de la République le 10 Décembre, ces deux faits marquent dans l'histoire de nos finances une ère d'accalmie en attendant que par le coup d'Etat du 2 Décembre, nos finances reprennent la stabilité que seuls peuvent lui assurer les gouvernements de longue durée.

Du sein de la Révolution de 1848 étaient sorties des plaintes, des demandes devant lesquelles le nouveau gouvernement ne devait pas rester indifférent. Nous avons fait remarquer à son heure que Louis-Philippe avait été obligé de consentir à la bourgeoisie des dépenses pouvant être regardées comme la rançon de l'appui qu'elle lui prêtait. La Révolution de 1848 aboutissait au suffrage universel : rien d'étonnant que les nouveaux élus fussent disposés à accueillir favorablement les demandes de leurs électeurs. Le nouveau Gouvernement issu de la Révolution ne devait pas être trop infidèle à ses origines. Il devait se souvenir de cette démocratie qui l'avait acclamé à l'Hôtel-de Ville. Dans les motifs de ses décrets, dans les dispositions mêmes de ses décrets, on retrouve trace de cette influence. A côté de ces tendances démocratiques accentuées, le socialisme dont Saint-Simon et Fourier semblaient n'avoir fait jusqu'alors qu'une théorie, semblait prêt à passer dans le domaine de l'action. La présence de Louis Blanc dans le nouveau gouvernement était significative. Celui qui avait dit : l'ouvrier a droit au travail, l'Etat doit « l'organiser à son profit » arrivant au pouvoir, devait être amené

~~La~~ l'épreuve
~~[illegible]~~ de

à faire ses théories. La création des Ateliers Nationaux fut décrétée : mais l'oisiveté des uns, les réclamations des autres, par dessus tout la pénurie du Trésor ne devaient jamais faire de cette institution « qu'un essai malheureux ». En arrivant à l'Hôtel-de-Ville le nouveau gouvernement avait à faire face à deux tendances : la démocratie, le Socialisme. Il ne put beaucoup ~~[illegible]~~ sacrifier à l'une et à l'autre, car ses ressources ne le lui permettaient pas. Aussi, bien des projets de cette époque sont restés sans écho.

Le but des réformes d'alors est double : refondre notre système général d'impôts, ou concentrer certaines institutions dans les mains de l'Etat.

En matière d'impôts nous ne trouvons pas de plan bien méthodiquement suivi : les réformes adoptées semblent inspirées par ce reflet des idées contemporaines : dégrever le pauvre, surtaxer le riche.

Les journalistes étaient au nombre des premiers réclamants : ils voulaient l'exemption ~~du~~ timbre pour les journaux « La République, disait-on ne pouvait imposer la pensée : la Presse avait fait la Révolution : elle était la vie de l'ordre nouveau » (Garnier-Pagès, op. citat. t II.) Le moment semblait mal choisi pour opérer une telle réforme : tarir les

ressources ordinaires de l'Etat au moment où les nécessités financières semblaient exiger la création de recettes extraordinaires, c'était un véritable contre-sens. Gaudchaux ne voulut pas prendre la responsabilité d'une telle réforme et voulait la confier à l'Assemblée bientôt élue. Devant les instances des journalistes il fut obligé de céder.

L'impôt du sel, objet de première nécessité, était plus onéreux pour le riche que pour le pauvre : Garnier-Pagès voulut proportionner le « devoir » au « pouvoir ». Déjà en 1846 la Chambre des députés avait voté la réduction de la taxe des deux tiers : la Chambre des pairs avait rejeté cette proposition. Il fut décidé par un décret du 15 avril qu'à partir du 1er janvier 1849, on percevrait un décime par kilogramme au lieu de trois. La consommation augmenta :

En 1847	235 800 000 Kgs
en 1850	256 547 000 "

Le rendement de l'impôt diminua, malgré l'augmentation de la consommation :

En 1847	70 408 000 frs
en 1850	25 623 000 "

Les droits d'Octroi étaient mal vus. au 24

Février les barrières avaient été renversées. Un décret du 18 avril remplaça ceux pesant sur la viande par un droit sur le gibier et modifia ceux pesant sur les vins en leur substituant deux taxes : l'une progressive sur les propriétaires et locataires occupant un loyer de 800f, l'autre somptuaire sur les chiens, les voitures de luxe et les domestiques mâles.

L'exercice très impopulaire lui aussi avait été supprimé sous le gouvernement provisoire. (décret du 31 mars). Pour combler le vide du budget on releva le droit de circulation pesant sur les vins. Les départements producteurs se plaignirent. Finalement l'exercice fut rétabli, mais pour atténuer la rigueur de son application, l'abonnement fut accordé à tous les débitants qui en feraient la demande. Le droit de circulation un instant relevé et le droit de détail pesant tous deux sur les boissons étaient englobés le 15 avril dans un droit général de consommation.

Des impôts furent aussi créés : citons l'impôt pesant sur les créances hypothécaires et fixé par le décret du 19 avril à 1% du capital. Cette imposition dans la pensée de Garnier-Pagès, devait former un supplément aux 0,45 centimes : comme lui, sa perception était limitée à l'année 1848.

Enfin sous forme d'impôt déguisé une retenue proportionnelle et progressive était faite depuis 1 jusqu'à 30 % (décret du 4 avril) sur tout traitement payé sur les fonds du budget ou pour le compte de l'Etat. Il y avait des exceptions concernant 1° les traitements, pensions et dotations inférieures à 2000f; 2° la solde des armées actives jusqu'au grade de chef de bataillon et de capitaine de corvette exclusivement.

A côté des mesures votées et qui aboutissent à la suppression, modification, ou création de l'impôt, il y a les mesures projetées et qui visent soit la matière imposable, soit la quotité même de l'impôt.

Abaisser le droit des patentes, supprimer l'impôt des portes et fenêtres, diminuer les charges de la propriété foncière, régulariser le cadastre, tels furent les desiderata en matière de contributions directes. Les autres doléances portaient sur les droits universitaires. On voulait les abolir afin de rendre l'enseignement gratuit. Les droits de navigation sur les rivières et les canaux étaient considérés comme des entraves au Commerce et à l'Industrie. En matière douanière, on demandait

la franchise complète des matières premières et de tout objet nécessaire à la vie du travailleur.

Un projet de loi important sur les successions et donations fut aussi déposé. Trois caractères principaux le signalaient à l'attention : les petits héritages étaient exonérés de tout droit ; le droit est le même qu'il s'agisse d'immeubles, de meubles, ou de tous autres capitaux ; il varie seulement suivant le degré d'hérédité et la fortune transmise.

La forme de l'impôt fut aussi l'objet de propositions diverses. Deux projets envisagent l'établissement d'un impôt sur le revenu. Le premier émane de Gaudchaux. Le ministre proposait la création d'une taxe additionnelle aux quatre contributions directes, dite : impôt sur les revenus mobiliers. Cet impôt était de répartition ; dans la commune la répartition devait être faite par un jury d'équité (ce jury comprenait le Maire et six conseillers municipaux) proportionnellement au principal des contributions des portes et fenêtres, personnelle et mobilière. Ce jury devait se mouvoir dans un double cadre ; la loi fixait un minimum d'imposition au Conseil général qui en déterminait un second au jury d'équité.

Cet impôt avait l'inconvénient d'être arbitraire; ce jury d'équité pouvait très bien mentir à son nom. Aussi la commission législative reprit-elle en sous main l'œuvre de Gaudchaux. Le projet sortit rénové en quelque sorte: d'abord la nature de l'impôt elle-même était transformée. Il devenait de quotité à 3 % du revenu imposable. Pour déterminer ce revenu on distinguait quatre sources de revenus: 1° les bénéfices nets industriels et commerciaux; 2° les produits nets des professions libérales; 3° les salaires des employés publics et les salaires privés; 4° les revenus du Capital. Pour arriver au revenu imposable, on déduisait les dettes et les impôts spéciaux. Il y avait en outre des exemptions.

Le minimum d'imposition fixé par la loi était transformé; le jury d'équité lui-même était modifié dans son organisation. Il comprenait dorénavant le juge de paix du canton, président: le receveur de l'enregistrement, le percepteur des Contributions directes, un membre du conseil municipal de chaque commune, un membre du Tribunal de commerce, un employé des contributions indirectes. De communal le jury devenait cantonal.

l'intervention du contribuable se manifestait sous forme de réclamations : le conseil de préfecture jugeait. Cet impôt de perception difficiles, renfermait un vice très grave : cette commission communale ou municipale s'éclairait par le oui-dire ; la déclaration du contribuable n'était pas admise. On voit là tout ce qu'il renfermait de dangers. Un projet de 1849 le comprit si bien qu'il posait dans ses grandes lignes : la nécessité d'une déclaration à la Mairie devant une commission chargée d'en contrôler l'exactitude ou l'insuffisance.

Telles sont en matière fiscale, les principales réformes ou propositions qui ont vu le jour en 1848 ; leur énumération nous paraît la justification même de l'idée qui les a inspirées : exonérer les petites bourses au préjudice des grandes.

Une autre réforme qui devait profiter à toutes, est une grande date financière de la crise que nous étudions : elle concerne les Postes. Le décret du 24 août décida qu'à dater du 1er janvier 1849 les lettres de 7gr. 50 et au-dessous seraient taxées uniformément à 0,20c. De plus l'administration des Postes devait faire vendre des timbres dont l'apposition sur les lettres suffirait pour en opérer l'affranchissement.

Avant la réforme de 1848 la taxe était de 0,40c en moyenne, très onéreuse par conséquent. A en croire les calculs faits par un employé supérieur des Postes elle excédait de 530 % les frais de transport. La double mesure bienfaisante qui résulta d'une taxe uniforme et supportable, ne causa pas un grand préjudice au Trésor ; le nombre croissant des lettres transportées arriva à combler le déficit produit dans son montant par l'abaissement de la taxe. Il fallut cependant quelques années pour y arriver ; à la veille de la Révolution l'administration transportait 126 millions de lettres ; en 1849, 156 millions. Le double était loin d'être atteint (De Parieu, traité des impôts, t II, p. 301-302)

Diverses propositions dues à l'initiative gouvernementale avaient pour but l'extension des services publics de l'État. Dans cette catégorie doivent être rangés deux projets tendant l'un à concentrer les assurances aux mains de l'État, l'autre au rachat des chemins de fer. Avant d'examiner quelques-uns des arguments invoqués de part et d'autre, il semble qu'une même réponse doive leur être faite. Etendre les attributions de l'État au moment même où il pouvait suffire

à grand peine à jouer le rôle ordinaire qui lui est dévolu, accroître sa part de responsabilité à une époque où la responsabilité que lui assignent d'habitude les nécessités de son fonctionnement qui semblait si lourde, n'était-ce pas en quelque sorte comme un défi jeté par nos gouvernants aux événements qu'ils avaient cependant eu tant de peine à surmonter.

On proposa néanmoins de concentrer les assurances aux mains de l'État. Le gouvernement disait-on doit sécurité à tous; or, cette sécurité est illusoire si par un accident imprévu, un individu ou une collectivité voit ses propriétés anéanties. En face d'un désastre les Compagnies ne peuvent suffire qu'imparfaitement à tous les besoins. Puis il lui faut entretenir un personnel coûteux: L'État déjà le possède. L'assurance par les Compagnies ne peut être que partielle et temporaire: aux mains de l'État elle deviendra complète et permanente.

Restait la question délicate de l'indemnité et dont les adversaires du projet se faisaient une arme puissante pour le combattre. Comment dédommager les compagnies existantes? D'après les polices, les valeurs des actions et celles des

portefeuilles, on s'engageait à rétribuer les intéressés largement. Le mot « largement » était plutôt d'une douce ironie. Mais ne fallait-il pas lavre contre mauvaise fortune, bon coeur ? Malgré ces avantages prétendus le projet ne passa point. Outre la question de l'indemnité dont la résolution était difficile, le principe même de la concentration était mauvais. C'était la substitution « du monopole inerte au principe vivifiant de la liberté » (Garnier-Pagès, op. citat, t XI)

Un autre projet fut aussi présenté sur la reprise de possession des chemins de fer par l'État. Le rapporteur Monsieur Bineau lui était hostile ; il ne voulait pas accroître encore les charges du Trésor. A cette époque la dette flottante était encore exigible : il était imprudent d'accroître la dette publique par la transformation en rentes des actions des chemins de fer. Mais le ministre des Finances Duclerc, fit entrevoir dans la discussion de cette mesure, le dénouement de la question des Ateliers nationaux. Le projet vint en discussion le 6 juin devant l'Assemblée. Montalembert disait : « C'est la guerre déclarée à l'esprit libéral » et Proudhon « C'est le premier anneau de la chaîne

des questions sociales que la révolution de 1848 retient dans les plis de sa robe virile. C'est la seule question mûre et forte sur laquelle la République se soit trouvée prête et qu'elle ait pu engager sérieusement ; nous lui donnons notre concours ». Le 3 juillet le projet était retiré.

En définitive si nous examinons l'oeuvre réformatrice des hommes au pouvoir pendant la crise, nous voyons qu'elle apparaît bien minime et il n'est pas permis de leur en faire reproche, car leur attention était suffisamment absorbée dans le dénoûment de la crise elle-même. Beaucoup de desiderata ; en somme, peu d'actes en réalité. A part la réduction de l'impôt sur le sel, l'abolition de l'impôt (!) la modification des droits d'octroi ; la réforme postale et quelques autres mesures de moindre importance, nos ministres des finances ont peu fait pour satisfaire les exigences de la classe infortunée. A ce point de vue, la Révolution de 1848 vaut surtout par les idées émises ; projet d'impôt sur le revenu, sur les successions, rachat des chemins de fer, mainmise de l'Etat sur les assurances, création d'un impôt sur les créances hypothécaires, notre époque n'a pas été sans étudier tous ces projets.

On peut dire sans trop d'exagération, nous semble-t-il, que pour la première fois en 1848 les socialistes ont traduit dans un véritable programme leurs exigences financières. Ces revendications reparaissent sitôt que l'influence socialiste reparaît ; car elles sont plutôt nées d'un état d'esprit que des faits eux-mêmes.

P. Duprat de Mézaillet